

The logo for the Bulletin de l'APAD, featuring the text "Bulletin de" in white and "L'A.P.A.D." in yellow on a dark red background.

Bulletin de l'APAD

15 | 1998

Les dimensions sociales et économiques du
développement local et la décentralisation en Afrique
au Sud du Sahara

La Décentralisation et le Destin des Délégués de Quartier à Dakar (Sénégal)

Plaidoyer pour les délégués de quartier de Dakar après la loi de
décentralisation de 1996

Sérigne Mansour Tall



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/567>
ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1998

Référence électronique

Sérigne Mansour Tall, « La Décentralisation et le Destin des Délégués de Quartier à Dakar (Sénégal) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 20 décembre 2006, consulté le 30 avril 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/apad/567>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

La Décentralisation et le Destin des Délégués de Quartier à Dakar (Sénégal)

Plaidoyer pour les délégués de quartier de Dakar après la loi de décentralisation de 1996

Sérigne Mansour Tall

- 1 La décentralisation est relativement ancienne au Sénégal. La création à côté de l'État central d'entités administratives compétentes dans les limites territoriales de leurs circonscriptions respectives était déjà de rigueur sous l'occupation coloniale. La commune de Dakar, qui n'est pourtant pas la plus ancienne du Sénégal est une institution centenaire. De 1887 - date d'érection de Dakar en commune de plein exercice après Gorée, Saint-Louis (1872) et Rufisque (1880) - jusqu'à 1964, le maire est élu. De 1964 à 1983, la commune de Dakar ressemble à une "commune étatique" dirigée par un administrateur gouverneur nommé par l'État central. Son autonomie financière et sa marge de manœuvre politique sont de ce fait limitées ¹.
- 2 C'est seulement avec la loi n° 96-06 de 1996 portant code des collectivités locales que l'État est "parti" réellement de la ville en lui transférant des compétences. Avant cette étape, l'État a longtemps tergiversé dans l'encadrement local des populations passant d'un régime communal à l'autre. Les communes créées auront-elles les moyens nécessaires à leurs nouvelles ambitions urbaines ? Pourront-elles reprendre à leur compte les dynamiques locales pilotées par des acteurs locaux classiques : délégués de quartier, conseils de notables ? L'absence de compétences officielles dévolues aux délégués de quartier stérilise-t-elle les dynamiques locales ? Oubliés par la décentralisation, les délégués de quartier continuent somme toute de jouer un rôle important qui cependant risque de glisser vers l'illégal. Ne risquent-ils pas alors de se constituer comme des concurrents vis-à-vis des nouveaux maires élus ?
D'une décentralisation à l'autre : le lent processus de mise en place d'un cadre juridique
- 3 Au lendemain de la proclamation de l'indépendance du Sénégal, on assiste à la fin de la hiérarchisation des communes avec la suppression des communes mixtes. Les communes

devenues toutes de plein exercice sont dirigés par des maires élus. Mais, faute d'une gestion rigoureuse, elles deviennent alors des gouffres financiers où se perdent les subventions de l'État. Les recettes sont faiblement recouvrées, ce qui incite l'État à dissoudre 11 conseils municipaux remplacés par des délégations spéciales dirigées par ses fonctionnaires.

- 4 La loi du 14 février 1961 rattache la commune de Gorée à Dakar. Celle du 19 janvier 1964 supprime la commune de Rufisque en tant que commune autonome et autorise le transfert de son patrimoine à Dakar. Aussi, elle confère à la ville de Dakar et aux autres chefs-lieux de région un statut spécial dérogeant au droit commun. Le conseil municipal est élu, mais le maire est un fonctionnaire nommé par le gouvernement. Il s'agit souvent du gouverneur de la région. Avec l'ère des administrateurs-gouverneurs, on assiste à une fusion des responsables de la gestion locale et centrale.
- 5 Le statut spécial des communes est une régression du principe de la légitimité politique des responsables du pouvoir local. On est passé de dirigeants élus à des dirigeants nommés par l'administration centrale. La neutralité vis-à-vis du pouvoir central s'avère alors difficile. Mais, en nommant un administrateur, l'État voulait assainir les finances locales² et éviter la politisation des communes par les maires dans un contexte marqué par la mise en place d'une loi foncière. En effet, la satisfaction de la clientèle politique par le maire était une menace pour la bonne application de la loi foncière de 1964.
- 6 La loi 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale réunit dans un texte de référence unique, toutes les lois relatives à l'institution municipale. Plus que d'une nouvelle décision en matière de décentralisation, il s'agit d'une articulation des textes régissant l'administration communale. Sous-tendue par un souci d'harmonisation des lois municipales, une nécessité d'élaborer un cadre juridique de référence pour les municipalités et l'idée d'une administration municipale autonome se précisent.
- 7 La loi n° 72-25 du 19 avril 1972 crée pour la première fois des collectivités locales en milieu rural : les communautés rurales. La loi 64-46 du 18 juin 1964 relative au domaine national avait déjà confié la gestion des zones de terroir au président du conseil rural, organe de gestion de la communauté rurale, dans les conditions fixées par les décrets d'application n° 64-573 du 30 juillet 1964 n° 72- 1 288 du 27 octobre 1972. La loi du 26 juillet 1972 renforce la tendance délégataire en nommant pour l'ensemble des communes chefs-lieux de région un administrateur municipal.
- 8 La loi n° 83-48 du 18 février 1983 portant réorganisation de la région du Cap-Vert met fin au statut municipal particulier de Dakar. Le conseil municipal et le maire sont désormais élus. La région est scindée en trois communes : Dakar, Pikine et Rufisque. Le décret 83-1131 du 29 octobre 1983 crée la communauté urbaine, une institution de coordination intercommunale. Son budget, alimenté par les contributions des communes membres (70%) et la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (20%), tourne autour de six milliards de francs CFA. Un audit doit décider de son avenir dans le contexte de la décentralisation.
- 9 Avant 1996, l'État a essayé de créer progressivement une charpente institutionnelle pour appliquer sa politique au niveau inférieur. Mais cette décentralisation est une décentralisation par décrets, une décentralisation juridico-administrative. On redimensionne des territoires, on crée de nouvelles entités politiques sans un transfert de pouvoirs, sans un projet d'ensemble. C'est "un engagement territorial non suivi de moyens financiers" (Bertrand 1993). C'est seulement avec la décentralisation de 1996 que

sont transférées aux collectivités locales des compétences jusque là assurées par l'État central.

La décentralisation et la redistribution du pouvoir urbain

- 10 L'élément nouveau introduit par la loi 96-06 du 22 mars 1996 en matière de décentralisation est l'apparition de la région et de la commune d'arrondissement comme entités administratives financièrement autonomes et dotées de la personnalité juridique et morale. Désormais le Sénégal dispose de trois types de collectivités locales : les communautés rurales, les communes (communes d'arrondissement et communes de ville) et les régions administrées respectivement par un conseil rural, un conseil municipal et un conseil régional élus lors des élections locales du 24 novembre 1996. L'État n'intervient plus que pour exercer un contrôle a posteriori de légalité. La ville apparaît dans la terminologie administrative avec la décentralisation de 1996. Actuellement, on distingue deux types de communes à Dakar : les communes-villes (Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, Bargny et Sébikhotane) et les communes d'arrondissement. Quatre communes-villes de Dakar ³ sont divisées en 43 communes d'arrondissement dont 19 à Dakar, 16 à Pikine, 5 à Guédiawaye. La ville de Rufisque compte trois communes d'arrondissement qui épousent les limites des coordinations du Parti socialiste ⁴. La commune-ville n'a pas de territoire propre contrairement aux communes d'arrondissement qui sont des territoires communaux officiellement délimités. La commune-ville est une structure de coordination de l'ensemble des communes d'arrondissement dont les maires sont membres de son conseil municipal. On est passé d'espaces communaux à gérer (entités territoriales physiques) à des espaces communaux gestionnaires (personnes morales). En effet jusqu'ici, la question centrale portait sur l'acteur susceptible de mieux gérer l'espace. Devrait-il être élu ou nommé ? Avec la loi sur la décentralisation, il s'agit maintenant de trouver des compétences et des activités susceptibles de procurer aux communes des ressources financières nécessaires à leurs nouvelles ambitions. L'État a cédé aux communes-villes des compétences dans le domaine de la gestion foncière, de l'urbanisme et de l'habitat ⁵. Toutes les recettes et taxes provenant des marchés de quartiers, des permis de stationnement, des stations de service ainsi que les taxes sur l'eau et l'électricité sont perçues par les mairies d'arrondissement ⁶. Entre les communes d'arrondissement nées de la réforme de 1996 et les communes de ville, s'établit une concurrence pour la gestion des équipements, principalement des marchés, qui produisent des ressources financières directes et rapidement mobilisables. Pour que les communes d'arrondissement puissent contrôler les ressources fiscales provenant des marchés, il faut que ces derniers soient déclarés "marchés de quartier" ⁷. En effet, les ressources fiscales collectées dans "des marchés de ville" reviennent de droit à la mairie de ville. Les ressources de la ville proviennent essentiellement des impôts locaux recouverts par l'État et restitués à la commune (minimum fiscal payé par l'ensemble des résidents, taxe sur la propriété bâtie et sur les propriétés non bâties, patente sur les activités, droits de licence sur les débits de boissons alcooliques) et des taxes municipales (taxe sur la publicité, taxe sur les spectacles, droit sur les machines à coudre et droits de marché). La taxe sur le foncier bâti est collectée par les agents des Domaines et versée au Trésor, qui, par un jeu d'écriture, les reverse à la commune. Le taux moyen de recouvrement des taxes et des impôts de la commune ne dépasse pas 60%. Les dépenses de fonctionnement représentent en moyenne 75% des dépenses totales. Les dépenses d'investissement ne représentent alors que 25%. Plus de 60% du budget est réservé aux salaires des fonctionnaires.

- 11 Plus que des organismes de développement, les communes apparaissent alors comme des structures politiques chargées de recouvrer des taxes et d'entretenir une clientèle politique liée au parti dominant qu'est le Parti socialiste. Cependant, avec le système de la liste proportionnelle, des membres de l'opposition sont élus dans les conseils municipaux dont la composition se démocratise. A côté de ces pouvoirs locaux élus évolue un acteur hybride, le délégué de quartier, "indispensable maillon entre l'étranger et une population réservée, sinon craintive, ce maillon [...] constitue une autorité locale crédible" (Piermay 1993) pour la représentation rapprochée des populations.

Les délégués de quartier : à l'interface du pouvoir officiel et des populations locales

- 12 Le quartier est une délimitation territoriale reconnue par l'administration. "En vertu du décret 67-1249 du 15 novembre 1967, les communes peuvent être divisées en quartiers. Ceux-ci sont créés par délibération du conseil municipal, approuvée par le Ministre de l'Intérieur" (Wade 1992 : 50). Mais force est de souligner que beaucoup de quartiers sont créés sans l'aval des autorités. La plus petite échelle de regroupement interpersonnel est le quartier. C'est le niveau spatial d'une identité d'autant plus forte que tous les acteurs se connaissent ou se reconnaissent. Ils partagent les mêmes équipements et ressentent les mêmes nuisances. C'est le premier niveau de la sociabilité, celui des rencontres fortuites mais inévitables. "Quand un des membres du quartier éternue, tout le monde tousse". C'est le lieu où le bonheur et le malheur sont partagés. Un décès dans le quartier entraîne le report des manifestations récréatives. Le quartier ne devrait-il pas être le premier maillon des entités politiques de la décentralisation et son délégué, l'acteur de base dans l'échiquier de la représentation des populations au sein des entités territoriales créées ?
- 13 La fonction du chef de quartier date probablement de l'époque coloniale avec la naissance des premières villes. Sa création est motivée par "une tentative de court-circuitage du pouvoir coutumier" (Tall 1992 : 63). En effet le pouvoir colonial a utilisé le chef de quartier comme contrepoids au pouvoir coutumier. Jouant la carte de la division, le pouvoir colonial n'a pas éliminé les pouvoirs locaux préexistants, sauf s'ils ont manifesté une hostilité au projet colonial. Ces pouvoirs se sont reproduits et se sont diversifiés après la proclamation des indépendances. "Les pouvoirs locaux ne manquent pas dans la ville africaine, qui ne connaît jamais de situation de monopole en ce domaine. Leur statut par rapport au pouvoir d'État permettrait de les discriminer : officiels, officialisés, officieux, parallèles voire clandestins" remarque Piermay (1993 : 285). Le chef de quartier bénéficie de la part des autorités coloniales d'une reconnaissance symbolique régulatrice des tensions latentes autour de la question foncière. Il est de ce fait le relais de l'action communale. Avec le décret 86-761 du 30 juin 1986, le chef de quartier devient "délégué de quartier", représentant de l'administration (article 4) et auxiliaire du maire (article 8). Ce changement dans la terminologie administrative implique une limitation de pouvoir. Il s'agit d'éviter le glissement de la fonction vers une tendance dynastique concrétisée par l'automaticité de sa transmission *post mortem* à des ascendants directs.
- 14 Le délégué de quartier est à l'interface du pouvoir administratif dont il tire une reconnaissance officielle, et des populations, qui lui procurent son pouvoir symbolique. Sa fonction, d'émanation locale, s'acquiert grâce à une confiance des résidents du quartier. Cette confiance se manifeste de plusieurs manières : nomination, élection, désignation. "Le chef de quartier est perçu comme un administrateur et un chef traditionnel" (Tall 1992 : 63). Mais la fonction est contrôlée par les autorités municipales qui installent officiellement le délégué de quartier reconnu et lui versent une indemnité annuelle de 180 000 francs CFA. Il reçoit aussi 7% du montant des recouvrements de

l'impôt du minimum fiscal quatrième catégorie [?]. C'est un moyen pour le pouvoir central et municipal de profiter de la proximité du délégué de quartier avec les contribuables afin d'améliorer le recouvrement de cet impôt difficile à collecter. Mais contrairement au milieu rural, la complicité avec les populations ou l'indifférence des délégués n'a souvent pas produit l'effet escompté⁸. Les délégués de quartier assurent une multitude de fonctions officielles : ils "sont chargés des mesures d'hygiène, des opérations de perception de certains impôts, de recensement administratif, de collecte de certains renseignements en matière d'état civil..." (Thioune 1992 : 50). Ces fonctions ont une forte connotation policière. Elles sont guidées plus par une logique de surveillance et de contrôle que de gestion. C'est une survivance des attributs coloniaux de la fonction de chef de quartier.

- 15 A côté de ces fonctions officielles, le délégué gère d'autres problèmes qui n'entrent pas dans ses domaines de compétence officielle. En effet, "la ville favorise les réseaux souterrains du pouvoir local" (Rémy s.d. : 36). Dans les quartiers irréguliers où parfois seule une connaissance empirique permet de se repérer dans le dédale des labyrinthes qui font office de chemins, le délégué de quartier assure la redistribution du courrier, sert de guide à l'étranger grâce à une carte du parcellaire. Le délégué de quartier joue le rôle de personne assermentée. Les enfants égarés sont conduits à son domicile, les objets perdus sont déposés chez lui. Ces fonctions de proximité en font le premier interlocuteur des populations du quartier. Médiateur dans les conflits familiaux, le délégué de quartier essaie par une procédure dite de "l'arrangement", qui est une autre forme de négociation, de régler à l'amiable les conflits locaux (familial, professionnel, de voisinage ou entre locataires et propriétaires). Donc les délégués de quartier jouent aussi des rôles d'auxiliaires de justice. En arrangeant les différends, ils arrivent à désengorger les services de la police et du tribunal. Auxiliaires des services d'état civil, ils délivrent le certificat de résidence nécessaire à l'établissement d'une carte nationale d'identité.
- 16 Le délégué de quartier collabore aussi avec les courtiers immobiliers. Grâce à ses réseaux étendus, il assure le lien, par le biais des courtiers, entre les demandeurs de logements et les propriétaires. Il connaît (de mémoire !) les processus de vente des terrains pour avoir souvent été un des premiers habitants du quartier. "D'abord témoin capital dans les opérations de transactions foncières et dans les litiges fonciers, il est aujourd'hui un des principaux vendeurs de terrains. Informateur de choix sur le marché foncier, il a profité de cette connaissance des demandeurs de parcelles... Maîtrisant parfaitement les ficelles du marché foncier, bénéficiant de protections inhérentes à son statut, le chef de quartier est au centre des transactions foncières" (Tall 1994). Le rôle du délégué de quartier s'accroît dans les cités réalisées par les coopératives d'habitat. Les dirigeants de coopératives d'habitat deviennent souvent après la réalisation du projet, les délégués du quartier. Leur connaissance de tout le processus d'acquisition foncière leur donne une expertise réelle dans la gestion foncière et immobilière du quartier.
- 17 Souvent, le délégué de quartier est à la fois responsable du comité du parti au pouvoir et relais de l'administration. C'est un véritable trait d'union qui contribue à concilier au sein d'un territoire limité, les intérêts et les logiques d'acteurs concurrents. Le délégué de quartier évolue entre plusieurs sphères : le local et le central, l'administratif et l'informel, le régulateur et le spéculateur, le politique et le social. Les fluctuations de sa position sont liées à l'absence d'un cadre réglementaire relativement précis.
- 18 Bénéficiant d'une légitimité relativement solide, les délégués de quartier ont d'importantes capacités de négociation avec les autres acteurs urbains. Les rues de

quartier baptisées par le mouvement "*set setal*"⁹ portent soit le nom des chefs de quartier défunts dans les quartiers relativement anciens, soit le nom de marabouts dans les quartiers nouveaux. Cela ne nous édifie-t-il pas sur les véritables dépositaires du pouvoir local et surtout sur la transition politique locale avant même la loi sur la décentralisation ? Ne fallait-il pas intégrer cette dynamique dans la loi ? Piermay (J 993 : 292) souligne la place importante du chef de quartier, à travers la formule caustique et attachante de "notable envahissant", dans le comité créé pour piloter une opération d'aménagement avec la participation des populations locales à Bangui. Il énumère une kyrielle de rôles accordés ou auto-attribués. "Le chef de quartier était de droit président d'honneur... L'homme clef était le chef de quartier... Il considérait le comité comme un élément de son prestige et de son pouvoir. Nommé à vie à son poste, il était sûr de bénéficier de la durée..." On pourrait prendre toutes ces fonctions à notre compte en étudiant le délégué de quartier à Dakar. Mais la gérontocratie de la fonction diminue son dynamisme dans les quartiers anciens. En général, la fonction notabiliaire au Sénégal est réfractaire à l'incorporation des éléments jeunes et/ou féminins. La médiation a souvent été du domaine des personnes âgées respectées pour "leurs cheveux blancs". Cependant, on assiste dans les nouveaux quartiers à un rajeunissement de l'âge des délégués de quartier. Dans ce cas, le délégué oriente son action vers une dynamique plus utilitaire que symbolique.

- 19 Le délégué de quartier permet aux acteurs sociaux de passer de l'échelle familiale, espace de l'individualisation ou de la sélection, à un cadre collectif de concertation et de revendication plus large, celui du quartier. C'est la promotion d'une logique de réseaux de voisinage dont les travaux de Fall ont montré la prégnance dans les modalités de l'insertion urbaine à Dakar (Fall 1991). Les fonctions assurées par le délégué n'ont pas toutes en réalité, un fondement juridique affirmé. Il s'agit d'une action de fait. Avec la nouvelle loi sur la décentralisation qui va réduire immanquablement le fossé entre les populations et l'administration, le délégué pourra-t-il en dehors de tout cadre législatif continuer à assurer ces fonctions ?

Le destin des délégués de quartier dans le contexte de la décentralisation de 1996

- 20 Le code des collectivités locales établit une relation verticale entre les différents niveaux de pouvoirs issus de la décentralisation : mairies d'arrondissement, mairies de ville. Cependant le quartier n'est pas pris en compte dans l'articulation des échelles territoriales des collectivités décentralisées.
- 21 La faible prise en considération de la fonction de délégués de quartier par la décentralisation de 1996 risque d'affaiblir la participation des populations, encore trop éloignées des maires d'arrondissement, et de favoriser une concentration des responsabilités locales entre les mains de politiciens, certes élus, mais peu imprégnés des réalités du quartier. En effet, les initiatives de décentralisation en Afrique ne peuvent faire fi du facteur des références et des modèles antérieurs d'organisation locale ou de proximité.

Omission ou exclusion des délégués de quartier ?

- 22 Il n'est fait mention des délégués de quartier que deux fois dans le code des collectivités locales. A l'article 131, le code précise que "toute commune peut avoir un ou plusieurs délégués de quartiers. Les délégués de quartier sont nommés par le maire dans des conditions fixées par décret". Mais la nomination est faite souvent sur la proposition des populations qui inventent des moyens négociés (arbitrage du conseil des notables, des autorités politiques ou religieuses) lorsqu'ils ne s'accordent pas sur un candidat. La

procédure de désignation des délégués par voie électorale reste une pratique encore exceptionnelle. Dans ce cas, il est souvent limité aux chef de famille (qui forment le collège électoral). A la section V relative aux dépenses, précisément l'article 258 et à la dernière énumération des dépenses obligatoires, le texte stipule à l'alinéa 18 que sont obligatoires "les remises accordées aux chefs de village, délégués de quartier et préposés des marchés locaux".

- 23 Nulle part ailleurs dans le code des collectivités locales de 1996, il n'est fait mention du rôle ou de compétences des délégués de quartier. L'oubli n'est-il pas lié à un manque de considération, par les politiques, de la fonction du délégué de quartier rangé dans un cadre exclusivement symbolique ? Dans d'autres pays, les textes déterminent des attributions claires pour les chefs de quartier ¹⁰ Au Sénégal, l'État central ou décentralisé a développé une stratégie d'accaparement du pouvoir local par l'exclusion du délégué.
- 24 Bien qu'exclus, les délégués peuvent cependant opérer à l'ombre du pouvoir institutionnel officiel, central ou décentralisé pour leur propre compte, d'autant plus qu'ils sont de plus en plus instruits, de moins en moins âgés et de plus en plus autonomes. Car l'oubli ou l'omission des délégués par la décentralisation n'a pas pour autant entraîné une désagrégation de leur fonction. Ils exercent encore un rôle réel dans la gestion foncière, un des domaines dans lequel ils ont déployé toute la force de leur rôle officieux. Les délégués de quartier. reconnaît Fall, "spéculeurs fonciers de fait, profitent des errements et silences de l'administration centrale" (Fall 1996 : 11), pour jouer un rôle pivot dans les processus de vente de terrains en périphérie. La non définition de leurs attributions par la loi de décentralisation ne risque-t-elle pas d'intensifier les actions officieuses des délégués de quartier ?

Juxtaposition des différents types de pouvoirs locaux : entre la collaboration et la subordination

- 25 Le pouvoir local ne correspond pas toujours au pouvoir municipal. Le conseil de notables, le délégué de quartier, l'Imam de la mosquée du quartier, le président de l'ASC (Association sportive et culturelle), le responsable du groupement féminin constituent une élite socio-politique locale parfois reliée directement au pouvoir central. Dans ce cas, le maire d'arrondissement est alors perçu comme un tampon et non comme un relais de l'action locale. Le circuit officiel est alors dédoublé. Les populations se tournent vers les délégués de quartier quand ils n'ont pas accès aux procédures administratives où quand celles-ci se révèlent contraires à leurs logiques. Les populations locales sollicitent et se réfèrent aux élites connues et accessibles. Fall souligne d'ailleurs qu'en ville "les enjeux sont trop importants pour que les filières soient impersonnalisées" (Fall 1996 : 11). Quelle que soit l'imbrication avec le parti au pouvoir, il n'en demeure pas moins que la lutte pour le contrôle du pouvoir local est avant tout une lutte crypto-personnelle, une lutte pour le leadership faisant fi des appartenances politiques. Les délégués de quartier utilisent non seulement leur charisme et leur capacité relationnelle mais aussi le flou juridique entourant leurs attributions pour s'ériger en interlocuteur de fait au niveau local. En effet, "les règles du jeu étant mal précisées" - même par la décentralisation - "à moins que le chef n'ait feint qu'elles aient été mal précisées" (Piermay 1993 : 292), les populations ont recours "par défaut" selon la belle formule de Fall (1996 : 1), aux délégués de quartier.
- 26 Parfois, les communes d'arrondissement réunissent des entités différentes. Seule une proximité géographique les unit. Nous ne reviendrons pas sur l'éternelle querelle de l'espace pertinent de délimitation des entités communales. Mais force est de reconnaître

l'absence d'une histoire partagée et d'un avenir commun pour certains quartiers appartenant à une même commune d'arrondissement. La commune d'arrondissement de Liberté à Dakar réunit deux espaces totalement différents : Liberté VI Baraque et les cités planifiées de la SICAP. Le premier est un bidonville et l'autre est une cité planifiée de la SICAP. Les intérêts sont divergents, le niveau de vie incomparable. L'articulation ne saurait se faire par le Maire d'arrondissement qui réside à Liberté. Il manque un médiateur, un lien entre les deux espaces contigus mais différents. Les populations du bidonville reconnaissent comme autorité leur délégué et l'ONG ENDA (Environnement et développement africain) qui intervient dans le quartier par la mise en place d'équipements de proximité. Le maire d'arrondissement malgré ses visites est considéré comme l'autorité de tutelle du quartier voisin. Comment s'effectue l'articulation entre les deux entités communales ?

- 27 Il y a une certaine liaison entre les délégués de quartier et les autres associations. Le délégué est souvent un membre influent du conseil des notables. Le conseil des notables est une structure pour le règlement de problèmes spécifiques ou ponctuels : menace de « déguerpissement », montée de l'insécurité, calamités et fléaux divers. Il s'agit d'un recours à des réseaux sociaux par rapport à des problèmes pour lesquels l'action de l'État s'avère inefficace ou lente. Il n'est pas fait mention de la structure des conseils des notables dans la nomenclature officielle contrairement aux autres pouvoirs locaux classiques. Les succès de ces conseils sont réels : règlements négociés des conflits fonciers à Grand-Yoff, comités de vigilance rémunérés par les populations pour lutter contre les agressions dans le quartier de Grand-Dakar. Dans les quartiers où il y a des associations, le délégué est une figure de proue dans l'association (cas de l'Unité 15 des Parcelles Assainies). Le délégué de quartier "peut marcher derrière l'autorité locale" élue. L'absence d'un cadre réglementaire favorise la récupération politique de la fonction de délégué de quartier. Le délégué de quartier tire pourtant un bénéfice réel de sa juxtaposition avec le pouvoir local élu en ce sens que lui, il n'est pas comptable des insuffisances du système (défaut d'équipement, difficulté dans la collecte des ordures, éclairage public) mais plutôt l' élu local.
- 28 L'immixtion dans la sphère politique lui permet de faire bénéficier aux ressortissants du quartier des fruits de sa médiation : intervention pour faire libérer des personnes placées en garde à vue, intervention pour la réparation d'une fuite d'eau... L'importance de ses actions de proximité le place comme un concurrent naturel de l'acteur politique absent ou inconnu, le gestionnaire de fait des investissements de proximité. La juxtaposition des différents types de pouvoir local pose le problème de la pertinence du critère de l'autorité. L'acteur élu et l'acteur légitime s'opposent et une concurrence s'instaure, dans les faits, pour la gestion des espaces locaux.
Entre concurrences et conflits de compétence : les délégués de quartier face aux acteurs politiques locaux
- 29 Dans la terminologie administrative, on est passé de l'appellation de chef de quartier à celle de délégué de quartier. Est-ce une réinterprétation des attributions du chef de quartier qui est désormais passé de concepteur d'action locale donc de dépositaire de pouvoir local à celui de délégataire de pouvoirs, mandataire d'actions définies ailleurs ? Est-ce une simple caprice sémantique comme d'ailleurs on en est habitué dans le vocabulaire administratif ? Le renouveau du local risque d'être un leurre. Le politicien (militant de parti) a remplacé le notable local car les candidatures indépendantes sont interdites pour les élections locales. Le notable est ici un acteur qui tire souvent sa

légitimité d'un certain crédit moral ¹¹ Les autres autorités sont plus adulées pour leur argent ou la crainte que suscite leur pouvoir. En revanche, les délégués de quartier ne sont pas souvent les acteurs les plus riches de leur quartier, contrairement aux hommes politiques dont la puissance est aussi en partie financière.

- 30 Par ailleurs, l'absence des conflits entre les délégués de quartier et le pouvoir municipal était, semble-t-il, liée jusque-là à la distance sociale entre le maire et les populations locales. Cette situation va-t-elle perdurer avec l'absence d'un cadre juridique officiel pour le délégué de quartier surtout si les "deux béliers (délégué et maire d'arrondissement) doivent boire dans la même bassine ?" Le délégué de quartier ne peut-il pas utiliser sa popularité pour drainer des ressources en dehors des sphères officielles ? Ne risque-t-il pas de se positionner comme un courtier à l'interface entre les populations locales et les structures d'encadrement émergentes comme les ONG, ou consolidées, comme les confréries religieuses...
- 31 La décentralisation implique une coordination des échelles de pouvoir. Elle doit intégrer dans les faits une structure de négociation, un interface entre les pouvoirs locaux institutionnels et les pouvoirs locaux classiques ou émergents (Associations sportives et culturelles ou ASC, groupements féminins, pouvoir coutumier, délégués de quartier...). Pour ce faire, il est nécessaire de "mieux jauger ces pouvoirs à la lumière de leur efficacité dans l'encadrement des populations et appréhender les articulations tendues entre des pouvoirs de natures et d'ambitions différentes" (Piermay 1993 : 285). Les nouveaux maires d'arrondissement sont-ils des délégués de quartier d'un type nouveau, d'une échelle plus vaste ? Pour éviter une décentralisation sans développement local, les maires d'arrondissement doivent articuler leurs politiques avec l'action du délégué de quartier en dépit de l'absence d'un cadre réglementaire définissant les compétences de ce dernier. "La faiblesse principale", note Piermay (1993 : 293), "reste peut-être la déficience des articulations entre les pouvoirs, et entre les échelles. Issus de logiques différentes, ne pouvant donc être reliés par de simples rapports hiérarchiques, les pouvoirs ne parviennent pas à développer un réel partenariat". Le passage d'une participation suscitée à une participation négociée se fait avec l'existence au sein des communautés de base d'interlocuteurs crédibles capables de mobiliser la population, d'articuler les différentes échelles d'intervention. Ceci permet un allègement des lourdeurs par une délégation de pouvoir à des acteurs relais. Le délégué de quartier joue sur plusieurs registres et tente de concilier le politique et le social, le matériel et le relationnel, le lointain et le proche... Il réduit le fossé entre la proximité spatiale et la distance sociale, entre la ville légale et la ville réelle. Le délégué de quartier rapproche les autorités administratives centrales ou décentralisées et les populations locales en donnant un semblant de légalité aux quartiers irréguliers en y délivrant des papiers officiels.
- 32 Le délégué réclame un renforcement de son pouvoir avec l'émergence d'acteurs sociaux puissants. A titre d'exemple, l'émigré nouvel investisseur immobilier dans les quartiers populaires et les délégués de quartier sont dans un conflit de préséance notabiliaire. Le premier brandit "l'argent, l'autre l'entregent" (Vuarin 1994). Le délégué de quartier est parfois un modeste notable. Mais il a de l'entregent. "Avoir du monde, de l'entregent, c'est disposer d'un capital de relations familiales, de voisinage, amicales, professionnelles ou politiques, important et solide, c'est à dire que cela implique estime et confiance, du capital social. On assiste dans les faits à une redistribution du pouvoir" (Vuarin 1994). L'émigré réalise des investissements immobiliers de rapport. Absent, il n'est pas lié aux délégués de quartier par une proximité résidentielle. L'action du délégué a besoin d'un

cadre officiel source d'une plus grande crédibilité pour évoluer vers une gestion locale négociée : négociation entre les pouvoirs locaux élus et pouvoirs locaux classiques, négociation entre organisation locale nouvelle et les formes préexistantes de gestion locale. Les délégués de quartier peuvent être des médiateurs dans le contexte des nouvelles ambitions du pouvoir local.

33 Dans la situation d'oubli des délégués de quartier par la politique de décentralisation, différents scénarii se dessinent :

- une éviction des délégués de quartier et une négation de leur rôle entraînant un glissement de leurs actions vers l'officieux, un détournement des principes de la décentralisation, une désaffection des populations locales vis-à-vis des nouveaux pouvoirs locaux ;
- une « caporalisation » des délégués de quartier par les maires d'arrondissement. Ceci va émousser les compétences locales, entraîner une promotion du clientélisme et peut-être l'exacerbation des conflits entre acteurs sociaux. La fonction ne serait plus l'émanation de la volonté des pouvoirs locaux mais la combinaison politicienne des leaders politiques.
- une promotion du délégué comme acteur local indépendant. médiateur entre les populations et les forces extérieures au quartier. Dans ce cas, le délégué ne pourrait-il pas jouer un rôle de courtier du développement en utilisant son capital social et politique local pour solliciter directement des interventions de développement en court-circuitant les élus locaux ?

BIBLIOGRAPHIE

- Bertrand, M.** 1993. "Viabilisation urbaine et mobilisation des épargnes résidentielles au Mali". In : Jaglin, S. & A Dubresson : 127-142.
- Diop, M. C. & M. Diouf** 1993. "Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal". In : Jaglin, S. & A. Dubresson (dir.) : 101-126.
- Diouf, M.** 1992. "Fresques murales et écriture de l'histoire. Le set-setal à Dakar". *Politique Africaine* 46 : 41-54.
- Fall, A.S.** 1991. *Réseaux de sociabilité et insertion urbaine dans l'agglomération de Dakar*. Dakar : Université Cheikh Anta Diop (thèse de doctorat).
- Fall, A.S.** 1996. *L'accès au logement à Dakar. les réseaux sociaux. recours par défaut*. Communication à la chaire Quételet 96, Louvain-La-Neuve (octobre 1996), Université catholique de Louvain-La-Neuve.
- Jaglin, S. & A. Dubresson** (dir.) 1993. *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris : Karthala.
- Piermay, J.-L.** 1993. "Dynamismes et pouvoirs locaux en Afrique centrale : une chance pour l'encadrement urbain ?". In : Jaglin, S. & A Dubresson : 285-305.
- Remy, J. s.d.** "Les courants fondateurs de la sociologie urbaine américaine des origines à 1970". *Espaces et sociétés* 56 : 6-36.

Tall, S.M. 1992. *Les mutations urbaines en Afrique noire. Logiques urbaines et gestion de l'espace*. Strasbourg : Université Louis Pasteur (mémoire de DEA).

Tall, S.M. 1994. "Les investissements immobiliers des migrants internationaux à Dakar". *Revue Européenne des Migrations Internationales* 10 (3) : 137-151.

Tribillon, J.-F. 1995. "Contourner la propriété par l'équipement des villes africaines". *Annales de la recherche urbaine* 66 : 118-123.

Vuarin, R. 1994. "L'argent et l'entregent". *Cahier des Sciences Humaines* 30 (1-2) : 255-273.

Wade, M.T. 1992. *La ville de Pikine. Faits et chiffres*. Dakar (ronéo).

Ziavoula, R.E. 1993. "L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais". In : Jaglin, S. & A Dubresson.

NOTES

1.Comme le remarquent Jaglin et Dubresson (1993 : 9) : "Des transferts de responsabilités au profit de collectivités territoriales sont presque partout observables, mais ils sont rarement accompagnés d'un partage institutionnalisé des pouvoirs".

2."Selon les sources officielles, au 30 juin 1964, les dettes cumulées des communes s'élèvent à 2918 milliards de FCFA" (Diop & Diouf 1993 107)

3.Les communes de Bargy et de Sébikotane n'étant pas divisées en communes d'arrondissement.

4.Il semble qu'il y a une troublante correspondance entre les limites de certaines communes et celles de certaines coordinations du parti au pouvoir. L'ex 8e coordination P.S. de Rufisque est divisée en trois coordinations. C'est une réponse aux difficultés du parti lors des élections de 1993. Les trois frères ennemis du P.S. avaient désormais leurs coordinations pour éviter les votes sanctions de responsables désavoués dans la direction du parti. Coordination de l'Ouest (24e) à Cora Fall. Coordination du centre (25e) à Pathé N'Diaye. M'Baye Jacques à l'est (26e). Cette coïncidence est d'autant plus troublante qu'elle a lieu dans les zones où coexistent plusieurs tendances politiques du P.S.. Certains en voient une manière de tailler sur mesure des communes pour des responsables politiques frustrés par une éviction dans la direction des structures du parti. En taillant les communes à la limite des coordinations du Parti Socialiste, le parti au pouvoir évite le vote sanction en faveur de l'opposition de responsables de tendances frustrés. Chaque responsable de tendance étant candidat à la mairie d'un arrondissement, la défaite du parti socialiste serait sa défaite personnelle. La délimitation des mairies d'arrondissement est plus politique que technique.

5.Il revient maintenant aux communes l'initiative et l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme, des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, des plans d'urbanisme de détail. Il est désormais de leur ressort de délivrer des autorisations de construire, des permis de lotir, de démolir et des certificats d'urbanisme.

6.Les communes d'arrondissement doivent assurer les petits travaux d'assainissement et d'hygiène. Elles doivent également garantir l'entretien courant du réseau d'éclairage public et du réseau hydraulique, de désensablement des rues, places et espaces verts, l'entretien et la construction des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs.

7. Les cantines ou souks s'acquittent d'une taxe municipale journalière de 150 francs CFA. Les tenants d'étals sur la voie publique payent journallement à la municipalité 75 francs CFA.

8. Les chefs de village sont plus dynamiques dans la collecte de l'impôt, car telle était leur principale fonction durant l'époque coloniale. Il faut également souligner qu'ils avaient des moyens de pression. Ceux qui ne voulaient pas payer l'impôt ne bénéficiaient ni d'aides alimentaires en période de soudure ni de prêts de semences.

9. Le *set setal* - littéralement "propre et rendre propre" - est un vaste mouvement de frénésie populaire pour rendre propre la ville de Dakar et qui s'est traduite par l'apparition de fresques murales. L'émulation s'est faite selon l'appartenance à un quartier. "Dans sa définition la plus couramment acceptée, le *set setal* est l'investissement humain qui a vocation de rendre propre (au sens d'assainissement, d'hygiène, mais aussi au sens moral... Il s'agit aussi d'embellir des sites, de les nommer parfois, de les marquer souvent par des stèles et/ou des monuments pour porter témoignage en exhumant des moments ou des figures de l'histoire locale... Le *set setal* est clairement un mouvement de jeunes et un mouvement local... centré sur le quartier-le coin- du wolof citadin" (Diouf 1992 : 43).

10. Ziavoula (1993) cite le décret n°91/878 du 15 novembre 1991 de la République du Congo déterminant le fonctionnement des communes, des arrondissements et des quartiers, définissant les attributions des administrateurs maires des communes, des arrondissements et des chefs de quartier.

11. A Oiourbel, au quartier "Keur Gu Mag" où a résidé le marabout fondateur de la confrérie des mourides, le délégué de quartier ne dépend pas du maire de Diourbel. Il est nommé par le khalife général de Touba.

AUTEUR

SÉRIGNE MANSOUR TALL

ORSTOM Bel-Air, B.P. 1386. Dakar (Sénégal).